

# WANN STÄRKT NACHHALTIGER HANDEL DIE POSITION VON FRAUEN?

## DIE FRAGE NACH DER ROLLE DES STAATES

Elisabeth Bürgi-Bonanomi

Die Ernährungssysteme der verschiedenen Länder hängen zusammen und müssen gemeinsam nachhaltig gestaltet werden. Dabei muss auch das Ziel Nummer 5 der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) Beachtung finden, das die Geschlechtergleichstellung erreichen und Selbstbestimmung aller Frauen anstrebt. Es obliegt nicht nur den privaten Unternehmen und den Konsumierenden, nachhaltige Produktionsweisen zu fördern. Neben dem «Produktionsstaat» hat auch der «Abnehmerstaat» eine wichtige Rolle zu spielen, indem er die Rahmenbedingungen richtig setzt.

In jüngster Zeit haben Studien vermehrt die Frage untersucht, ob in der Landwirtschaft tätige Frauen im globalen Süden von Fairtrade- und Biomärkten auch wirklich profitieren. Wird eine umfassende Perspektive eingenommen, und zum Beispiel nicht nur untersucht, ob Frauen besser entlohnt werden, sondern auch wie die Verantwortlichkeitsbereiche aufgeteilt sind und wie das Zeitbudget aussieht (unter Berücksichtigung der unbezahlten Care-Arbeit), so sind die Ergebnisse oft durchgezogen (siehe Beiträge von Bieri und Bigler). Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die ganze Mühe umsonst war und «Label» nichts bringen. Es kann aber auch gefolgert werden, dass transnationale Fairtrade- und Biomärkte zwar wichtige Wegbereiter für nachhaltiger gestaltete Märkte sind, dass sie aber verbessert werden müssen. Dieser letztere Ansatz wird in diesem Beitrag vertreten.

Wie können auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Wertschöpfungsketten verbessert werden? Neben den privaten Unternehmen und den

Konsumierenden kommt auch dem Staat eine wichtige Rolle zu. Der Staat kann gute oder schlechte Rahmenbedingungen für nachhaltige Produktionsweisen schaffen («enabling environment» versus «disabling environment»). Das gilt sowohl für den «Produktions-» wie auch für den «Abnehmerstaat».<sup>1</sup> Die Forschungsarbeiten am Interdisziplinären Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt (CDE) in Ländern wie Kenia und Bolivien<sup>2</sup> zeigen deutlich, dass es bessere Rahmenbedingungen für lokale, regionale und globale Märkte für nachhaltig produzierte, insbesondere verarbeitete Nahrungsmittel braucht. Diese sind wichtig, um innovativen Ansätzen einen guten Boden zu geben und sie nicht im Keim zu ersticken. Gleichzeitig sollten nichtnachhaltig produzierte Rohstoffe nicht weiter staatlich unterstützt werden.

### Nachhaltige Gestaltung von Handelsabkommen als Verfassungsauftrag

Zu den gestaltenden Instrumenten eines reichen Abnehmerstaates wie der Schweiz gehören Handelsinstrumente, öffentliche Lebensmittelstandards, das öffentliche Beschaffungswesen, Instrumente der Investitionsförderung und so weiter. Der neue Artikel 104a der Schweizer Bundesverfassung verlangt, dass der Bund für «grenzüberschreitende Handelsbeziehungen» sorgt, «die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen». Damit geraten Handelsinstrumente in den Fokus. Wie sollen die Handelsabkommen der Schweiz – im Rahmen der EFTA – mit Ländern wie Malaysia, Brasilien oder Argentinien

«Je nach Land, Region und gesellschaftlicher Gruppe können die Grundanforderungen und was als «gut und gerecht» empfunden wird, unterschiedlich sein.»

ausgestaltet sein, damit diese sowohl hier wie auch dort zu einer nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen? Und was heisst das aus Sicht der Gendergerechtigkeit?

Im Kern geht es dabei um die Frage, ob und inwieweit der Staat eine Rolle bei der «Produktdifferenzierung» übernehmen und diese nicht nur dem Privatsektor überlassen soll. Von «Produktdifferenzierung» im Ernährungsbereich spricht man, wenn Nahrungs- und Futtermittel, die zwar gleich aussehen aber unterschiedlich produziert worden sind, ungleich behandelt werden. Die Supermärkte profilieren sich schon länger mit dieser Unterscheidung, indem sie ihr Angebot in «nicht-gelabelte» und «gelabelte»<sup>3</sup> Produkte unterteilen. Die Label bilden dabei die Produktionsweise hinter den Produkten – oder Elemente davon – ab. Die Folge ist, dass das Angebot an «differenzierten Produkten» steigt, gleichzeitig aber auch die Unsicherheit, wofür die unzähligen Label denn auch tatsächlich stehen. Auch bleibt der Nachhaltigkeitsmarkt ein Exklusivmarkt, sind «gelabelte» Produkte doch teurer als «nicht-gelabelte».

Der staatliche Sektor kann Verantwortung übernehmen, indem er Kriterien für Nachhaltigkeit definiert und seine Anreizsysteme danach ausrichtet. Idealerweise würde demokratisch bestimmt, was unter nachhaltiger Produktionsweise im Grundsatz verstanden wird. Während der Staat nur die Grundkriterien festlegt, würden private und zivilgesellschaftliche Initiativen diese Grundsätze konkretisieren<sup>4</sup>. Das würde erlauben, Subventionen und Abnahmeverpflichtungen im Inland, aber auch Zölle, Importquoten und Lebensmittelstandards

differenziert auszugestalten und Produkte mit einem besonderen Nachhaltigkeitsausweis bevorzugt zu behandeln. Entgegen einer häufig geäusserten Ansicht könnte eine solche Unterscheidung auf völkerrechts- und WTO-konforme Weise gemacht werden. Das würde allerdings bedingen, dass die Massnahmen verhältnismässig, nicht-diskriminierend (das heisst für alle Akteur\*innen gelten gleiche Regeln) und kontextgerecht ausgestaltet sind.

### Geschlechtergerechtigkeit als Kriterium für Nachhaltigkeit

Eine auch für die Geschlechtergerechtigkeit zentrale Frage ist: Was heisst «nachhaltig produziert» und vermarktet? «Nachhaltige Entwicklung» ist schon lange kein beliebiger Begriff mehr, sondern hat in den letzten Jahren dank internationaler Menschenrechts- und Umweltverträge, in Deklarationen enthaltenen Nachhaltigkeitsprinzipien und nicht zuletzt der Globalen Nachhaltigkeitsziele, an Konturen gewonnen. «Nachhaltig» ist demnach im Nahrungsmittelbereich – etwas vereinfachend gesagt – eine Produktionsweise, die die Böden nicht zerstört, zum Erhalt der Biodiversität beiträgt und die Klimaerwärmung nicht vorantreibt. Es ist gleichzeitig eine Produktionsweise, die den am Produktionsprozess Beteiligten ein angemessenes Einkommen bietet, die eine nicht-diskriminierende Beteiligung am Produktionsprozess erlaubt und dank derer sich eine bestimmte Anzahl Leute angemessen ernähren können. Dabei, und wichtig, kann es je nach gesellschaftlichem Kontext und natürlichen Gegebenheiten – also je nach Land, Region und gesellschaftlicher

Die Nähe zwischen Produzent\*innen und Konsument\*innen schafft Vertrauen, auch ohne internationale Standards: Bio-Markt in Santa Cruz (Plataforma Agroecologica)



Gruppe – unterschiedlich sein, wie diese Grundanforderungen konkretisiert werden und was als «gut und gerecht» empfunden wird.

Sollen Nachhaltigkeitsprozesse staatlich – und nicht nur privat – gefördert werden, ist wichtig, dass der Staat bei der Festlegung der Kriterien für eine bevorzugte Behandlung alle Eckwerte der Nachhaltigkeit berücksichtigt. Im Vergleich zum privaten Sektor muss der öffentliche Sektor mehr auf Ausgewogenheit und Vollständigkeit achten, da er an die Zielsetzungen in der Bundesverfassung und die internationalen Verträge gebunden ist. Im Bereich der Geschlechtergleichstellung stehen neben SDG 8, das nach menschenwürdiger Arbeit verlangt, vor allem die Unterzielsetzungen 5.4, 5.5 und 5a. des SDG 5 im Vordergrund, die auch durch die internationale Frauenrechtskonvention CEDAW festgelegt sind. Sie verlangen, dass die unbezahlte Pflege- und Hausarbeit anerkannt und bei der Politikgestaltung einbezogen wird, dass die Verantwortungsbereiche gerecht unter den Geschlechtern aufgeteilt werden, dass Frauen den gleichen Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und Grundeigentum erhalten wie Männer oder auch,

dass die von Frauen oft in der Landwirtschaft geleistete Handarbeit adäquat bewertet wird.

Forschungsprojekte vom CDE zeigen, dass wichtige Anliegen der Geschlechtergleichheit in der heutigen Labelpraxis oft untergehen. So können private Nachhaltigkeitszertifizierungen auch geschlechterdiskriminierende Auswirkungen haben, weil der Produktionsprozess (zum Beispiel in Folge einer Biozertifizierung) zeitintensiver wird, die Mehreinnahmen aber zu geringfügig sind, als dass die Care-Arbeit ausgelagert werden könnte. Auch kann der Zugang zu Zertifizierungen teuer und zeitaufwendig sein, was verletzte Marktteilnehmende – oft auch Frauen in der Landwirtschaft – von solchen präferenziellen Märkten ausschliesst. Auch bilden herkömmliche Label oft zu wenig die Arbeitsbedingungen von Landarbeiterinnen ab, die in der zunehmend industrialisierten Agrarwelt tätig sind. Schliesslich fragen sie wenig danach, ob der Zugang zu Ressourcen und Entscheidungsprozessen in Unternehmen gerecht beziehungsweise nichtdiskriminierend ausgestaltet ist. Wenn jedoch der Abnehmerstaat Präferenzen an nachhaltige Zertifizierungen knüpfen

«Herkömmliche Label bilden oft zu wenig die Arbeitsbedingungen von Landarbeiterinnen ab, die in der zunehmend industrialisierten Agrarwelt tätig sind.»

«So können private Nachhaltigkeitszertifizierungen auch geschlechterdiskriminierende Auswirkungen haben, weil der Produktionsprozess (zum Beispiel in Folge einer Biozertifizierung) zeitintensiver wird, die Mehreinnahmen aber zu geringfügig sind, als dass die Care-Arbeit ausgelagert werden könnte.»

soll, muss er sicherstellen, dass diesen Aspekten im Grundkriterienkatalog genügend Rechnung getragen wird.

Sollen Handelsregeln nachhaltig, aber nichtdiskriminierend ausgestaltet werden, muss weltweit allen in der Produktion Tätigen die Möglichkeit gegeben werden, über ihre Organisationen ihre eigenen Nachhaltigkeitszertifizierungen bei uns in der Schweiz akkreditieren zu lassen, sofern sie die erwähnten Grundbedingungen erfüllen. Ihnen könnte dann innerhalb der vorgegebenen Importspielräume präferenzzieller Zugang gewährt werden beziehungsweise deren Standards als äquivalent anerkannt werden. Dies gilt insbesondere auch für verarbeitete Produkte, die vor Ort einen wichtigen Mehrwert schaffen. Wie die konkreten Produktions- und Organisationsweisen hinter den Zertifizierungen genau aussehen, soll jedoch von Kontext zu Kontext unterschiedlich sein dürfen. Welche Umwelt-, Arbeits- und Menschen- – somit auch Frauenrechtsfragen – in Ernährungssystemen jeweils im Vordergrund stehen sollten, ist je nach Land und Region unterschiedlich. Das Gleiche gilt für die Frage, wann Produktionsbedingungen als geschlechtergerecht empfunden werden. Es gibt heute viele «von unten gewachsene» Zertifizierungssysteme – zum Beispiel die «participatory guarantee systems» in Bolivien oder Namibia – wo die Akteurinnen und Akteure eines Ernährungssystems zusammen definieren, wie sie eine nachhaltige Produktionsweise gestalten wollen. In Bolivien beispielsweise grenzen die Bäuerinnen und Bauern so ihre «diversified farming systems» von agroindustrieller Produktion von Soja oder Zucker ab und versuchen, die inländischen Märkte für ihre vielfältigen Produkte zu stärken und neue Exportmärkte aufzubauen. So kommen auch Fragen der Gerechtigkeit und Diskriminierung auf den Tisch. Solche Ansätze sollten mit Märkten, die dank öffentlicher Massnahmen gezielter als heute auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind, gestärkt werden.

DR. IUR. ELISABETH BÜRGI BONANOMI, Rechtsanwältin, Dozentin in Recht und nachhaltige Entwicklung am Centre for Development and Environment (CDE) und der Rechtsfakultät der Universität Bern. Interdisziplinäre Forschung am CDE zu Fragen der politischen Kohärenz für nachhaltige Entwicklung, mit besonderem Fokus auf internationalem Wirtschaftsrecht.

1 Die globalen Nachhaltigkeitsziele der UNO (Sustainable Development Goals, SDGs) bauen auf dem Verständnis einer «geteilten Verantwortung» auf, wonach alle Akteur\*innen eine Nachhaltigkeitsverantwortung tragen: die Konsument\*innen, die Bürger\*innen, der Privatsektor, und der öffentliche Sektor, einschliesslich der internationalen Gouvernanz.

2 S. R4D Food Sustainability: <http://www.r4d.ch/modules/food-security/food-sustainability>.

3 «Gelabelt» bezieht sich hier auf das grosse Angebot an sogenannten Nachhaltigkeitslabels, die gewisse Elemente des Produktionsprozesses abbilden. Weitere Produktkennzeichnungen (zum Beispiel Inhaltsangaben) fallen nicht darunter.

4 Dieser Ansatz wird bereits von der Schweizer Bio-Verordnung gewählt. Sie legt die Grundkriterien für eine «biokonforme» Produktionsweise fest. Zertifizierungsstellen, die diese Grundstandards erfüllen, können sich akkreditieren lassen und von Marktvorteilen profitieren.

#### WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Bürgi Bonanomi, Elisabeth, Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz? – Eine völkerrechtliche Perspektive auf die Fair-Food-Idee, mit Erkenntnissen aus Feldstudien in Bolivien und Kenia, in: Blätter für Agrarrecht 2017, 51, S. 145–173.

Bürgi Bonanomi Elisabeth, Sustainable Development in International Law Making and Trade, international food governance and trade in agriculture (Edward Elgar Publishing, 2015).

De Schutter, Olivier, Trade in the Service of Sustainable Development: Linking Trade to Labour Rights and Environmental Standards (Oxford: Hart Publishing, 2015).

FAO/INRA, Innovative markets for sustainable agriculture – How innovations in market institutions encourage sustainable agriculture in developing countries, by Loconto, A., Poisot, A.S. & Santacoloma, P. (eds.) (Rome, 2016).

Sally Smith, (2013) «Assessing the gender impacts of Fairtrade», Social Enterprise Journal, Vol. 9 Issue: 1, pp.102–122.